Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/6194

04. 01. 90

Sachgebiet 2129

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Wetzel und der Fraktion DIE GRÜNEN — Drucksache 11/5986 —

Innovationshemmnisse in der Abfallwirtschaft

Der Bundesminister für Forschung und Technologie hat mit Schreiben vom 28. Dezember 1989 im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit die Kleine Anfrage namens der Bundesregierung wie folgt beantwortet:

Vorbemerkung

Die Analyse von Innovationshemmnissen im staatlichen Einflußbereich der Abfallwirtschaft und Empfehlungen für ihren Abbau sind Thema einer Studie, die im Auftrag des Bundesministeriums für Forschung und Technologie (BMFT) verfaßt und im September 1989 veröffentlicht wurde. Anlaß der Studie war die Diskussion in Industrie, Wissenschaft und Politik, ob Innovationshemmnisse in der Bundesrepublik Deutschland die zügige Umsetzung neuer Technologien in die Produktion behindern und damit zu Wettbewerbsnachteilen führen. Angesichts der erheblichen öffentlichen Forschungsmittel, die im Bereich der Entsorgungstechnologien in den letzten Jahren eingesetzt wurden, erschien es dem BMFT geboten, die Frage möglicher Innovationshemmnisse in diesem Bereich analysieren und dabei insbesondere die konkreten Erfahrungen und Schwierigkeiten, wie sie sich aus der Sicht der betroffenen Unternehmen darstellen, untersuchen zu lassen. Dementsprechend stützt sich die Studie methodisch im wesentlichen auf ausführliche Interviews mit Unternehmensvertretern und Fachleuten der Abfallwirtschaft.

Die Verfasser kommen u. a. zu folgenden Aussagen:

In der Abfallwirtschaft ließen sich kaum Innovationshemmnisse in Form einzelner rechtlicher Regelungen feststellen. Gleichwohl

gebe es über die Realisierungschancen von hochwertigen, innovativen Entsorgungstechnologien eine erhebliche Unsicherheit bei den Unternehmen der Abfallwirtschaft, die sich als gravierendes Innovationshemmnis auswirke. Ursache hierfür sei eine Verknüpfung verschiedener Faktoren:

— die Summenwirkung der komplexen rechtlichen Regelungen, die Auslegungs- und Entscheidungsspielräume ließen, die im Vollzug nicht immer sachgerecht gehandhabt würden;

— gravierende Vollzugsengpässe (Länderzuständigkeit) und überlange Verfahrensdauer, teilweise bedingt durch die mangelnde Personalausstattung der Genehmigungsbehörden;

— fehlende öffentliche Akzeptanz: Nach dem sogenannten St. Florians-Prinzip würden hochwertige Entsorgungsanlagen häufig mit der Begründung abgelehnt, daß diese – insbesondere Verbrennungsanlagen – durch stärkere Anstrengungen bei Vermeidung, Verminderung und Verwertung von (Sonder-)Müll angeblich verzichtbar seien; hier fehle eine verbindliche und abgestimmte übergreifende Abfallstrategie der zuständigen Stellen;

— fehlende wirtschaftliche Anreize für hochwertige innovative Entsorgungstechnologien (Entsorgung auf inländischen oder ausländischen Deponien sei häufig immer noch um ein Vielfaches billiger).

Gerade innovative Anlagen mit neuen Techniken, die im Maßstab 1 : 1 noch nicht realisiert werden konnten, geschweige denn sich auf den „Stand der Technik" stützen können, seien von den dargestellten Hemmnissen – mangels einer Sonderregelung für diese Vorhaben im Genehmigungsverfahren – besonders betroffen. Im Ergebnis werden Rückwirkungen für die gesamte Wirtschaft („Entsorgungsinfarkt") und die Abwanderung innovativer Entsorgungsunternehmen ins genehmigungsfreundlichere EG-Ausland (Harmonisierungsprobleme) befürchtet.

Als Abhilfestrategie empfehlen die Verfasser u. a.:

— Beschleunigung durch Modifizierung des Genehmigungsverfahrens allgemein (u. a. durch Einführung eines Bescheidungsanspruchs nach Jahresfrist);

— Sonderregelung des Genehmigungsverfahrens für innovative Anlagen mit neuen Techniken (einschließlich Teilinnovationen von Altanlagen; Einführung von „Typengenehmigungen" für bestimmte Anlagen-Komponenten);

— Verbesserung der Personalausstattung der Genehmigungsbehörden (Länderzuständigkeit);

— Schaffung wirtschaftlicher Anreize für hochwertige Entsorgungstechnologien (z. B. durch Einführung einer Abfallabgabe);

— Verbesserung der öffentlichen Akzeptanz für hochwertige Abfallentsorgungs-/Verbrennungsanlagen durch Herstellung bzw. Festigung eines abfallwirtschaftlichen Minimalkonsenses

unter der Devise „Gleiche Anstrengungen für Vermeidung und Verwertung/Recycling wie für hochwertige Entsorgung von (Sonder-)Abfall".

Die Studie wurde von dem Kölner Beratungsunternehmen Scientific Consulting – Dr. Schulte-Hillen erstellt. Die inhaltlichen Feststellungen, Bewertungen und Empfehlungen der Untersuchung liegen in der ausschließlichen Verantwortung der Verfasser.

Die Studie wurde im September 1989 veröffentlicht und den zuständigen Stellen in Bund und Ländern übersandt. Sie wird somit zur notwendigen Diskussion der Entscheidungsträger in der Abfallwirtschaft beitragen. Die Ergebnisse der Studie werden derzeit ausgewertet. Dabei steht für den BMFT die Förderung von Forschung und Entwicklung im Bereich der Vermeidung und Verwertung von Abfallstoffen im Vordergrund, die in dem im Juni 1989 von der Bundesregierung beschlossenen Umweltforschungsprogramm dargestellt ist.

Dies vorausgeschickt beantworte ich Ihre Fragen wie folgt:

1. Welche Kosten entstanden für die genannte Studie?

Die Kosten der Untersuchung betragen 224 538,04 DM (einschließlich MWSt.).

2. Wie hat sich der Auftragnehmer bisher auf dem Gebiet der Abfallentsorgung und des Abfallrechts als fachkundig erwiesen?

Der Auftragnehmer hatte sich an einer beschränkten Ausschreibung der Studie unter Instituten, die in der Innovationsforschung ausgewiesen sind, mit einem ausführlichen und sorgfältig ausgearbeiteten Angebot beteiligt. Er verfügt über einschlägige Erfahrungen insbesondere aus der innovationsorientierten Unternehmensberatung in verschiedenen Technologiebereichen. Hierauf sowie auf mehreren vom Auftragnehmer durchgeführten früheren Evaluierungen von Technologie-Förderungsprogrammen beruht seine Fachkompetenz und der für die Studie erforderliche Zugang zur Wirtschaft, deren Befragung im Vordergrund der Untersuchung stand.

3. Ist beabsichtigt, die praktischen Vorschläge ganz oder teilweise rechtlich bzw. verwaltungstechnisch umzusetzen?

Die Vorschläge der Studie werden, soweit sie in den Zuständigkeitsbereich des Bundes fallen, zur Zeit von der Bundesregierung näher geprüft. Dies gilt insbesondere für die Ausgestaltung der Genehmigungsverfahren und die Schaffung wirtschaftlicher Anreize für hochwertige Entsorgungstechnologien. Im übrigen siehe die Antwort zu Frage 6.

4. Welche Maßnahmen sieht die Bundesregierung als möglich an, um die Erzeugung von Abfall kostenmäßig mindestens ebenso zu belasten wie eventuell erforderliche Aufwendungen für Abfallvermeidung bzw. Abfallverwertung?

Das von der Bundesregierung vorgelegte Paket zur „Neuordnung der Sonderabfallentsorgung" (TA Abfall, Teil 1/Verordnungen betr. die abfallrechtliche Überwachung), dem der Bundesrat am 10. November 1989 zugestimmt hat, wird erhebliche Aufwendungen zur Erhöhung der Entsorgungssicherheit auslösen und die Entsorgungskosten deutlich steigern. Dadurch werden auch verstärkt wirtschaftliche Anreize zum Ausbau der Vermeidung und Verwertung in diesem Bereich geschaffen. In diesem Zusammenhang ist auch die Einführung einer Abfallabgabe in Erwägung zu ziehen.

Im übrigen verfolgen die im neuen Umweltforschungsprogramm der Bundesregierung vorgesehenen Forschungs- und Entwicklungsmaßnahmen auf dem Gebiet der Abfallvermeidung auch das Ziel der Kostensenkung in diesem Bereich.

5. Beabsichtigt die Bundesregierung, die „ausufernden Mitspracherechte der wirklich und vermeintlich Betroffenen auf ein tragbares Maß zu reduzieren", wie es in der Studie gefordert wird?

Es besteht nicht die Absicht, die Öffentlichkeitsbeteiligung durch Änderung der Verfahrensvorschriften abzuschwächen.

6. Beabsichtigt die Bundesregierung, das Verwaltungsverfahrensgesetz so zu ändern, daß eine Antragsvorprüfung für die Realisierung des Vorhabens ausreicht und die Ausnahmeregelung des Sofortvollzugs zur Regel gemacht wird?

Zur Zeit prüft eine Arbeitsgruppe unter Vorsitz des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und unter Beteiligung der Länder umfassend alle Möglichkeiten zur Optimierung – einschließlich der Beschleunigung – abfallrechtlicher Zulassungsverfahren im Sinne eines effektiven Umweltschutzes. Welche Maßnahmen im einzelnen in Betracht zu ziehen sind, wird zur Zeit geprüft.

Auch die Unabhängige Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung des Bundes befaßt sich mit der Beschleunigung der – insbesondere immissionsschutzrechtlichen – Genehmigungsverfahren für Anlagen.

Im übrigen beschäftigen sich auch die Länder, wie z. B. Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen, mit dieser Thematik.

7. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß es sich bei derlei Vorschlägen um „laienhaftes Gerede" handelt, das mit den realen Problemen des abfallwirtschaftlichen Vollzugs nur wenig zu tun hat?

Nein.

8. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß es die kritische Öffentlichkeit sei, die innovative Verfahren in der Abfallwirtschaft verhindert?

9. Teilt die Bundesregierung die in dem Gutachten geäußerte, äußerst scharfe Kritik an den zuständigen Abfallwirtschaftsbehörden?

10. Wie bewertet die Bundesregierung die Tatsache, daß das Gutachten offensichtlich darauf verzichtet, die zuständigen Behörden zu den jeweils von Abfallverursachern bzw. abfallwirtschaftlich tätigen Unternehmen vorgetragenen Behauptungen zu befragen und statt dessen diese zum Teil wenig glaubhaften Darstellungen zur alleinigen Bewertungsgrundlage macht?

11. Geht die Bundesregierung davon aus, daß auf einer derart einseitigen Informationsbasis sinnvolle Vorschläge entstehen können?

22. Hält die Bundesregierung die dargestellten Beispiele für typisch oder sonst in irgendeiner Weise für beweiskräftig, was die Entwicklung und den Stand der bundesrepublikanischen Abfallwirtschaft und ihre Probleme angeht?

Die Bundesregierung kann sich mit den einzelnen Feststellungen und Bewertungen der von unabhängigen Verfassern erstellten Studie im Detail nicht identifizieren. Sie hält es gleichwohl für erforderlich, die in der Studie benannten Innovationshemmnisse unter allen beteiligten Entscheidungsträgern zu diskutieren und nach Möglichkeit zu beseitigen. Dabei ist insbesondere die Wechselwirkung u. a. zwischen Gesetzgebung, Genehmigungsvollzug, öffentlicher Akzeptanz und wirtschaftlicher Konkurrenzfähigkeit hinsichtlich neuer Entsorgungstechnologien zu beachten.

12. Trifft es zu, daß ein Firmenkonsortium (S. 25 der Studie) in Essen aufgrund politischen Widerstands gehindert wurde, eine Entsorgungsanlage für 100 000 Tonnen besonders problematischer Abfälle zu errichten, und wenn ja, welche innovative Technik sollte die Anlage einsetzen, und welche Gründe führten zu der Ablehnung durch die örtlich verantwortlichen politischen Gremien?

13. Die Firma ARASIN (Studie S. 27) hat laut Gutachten wegen Schwierigkeiten mit Planfeststellungsverfahren auf die Errichtung weiterer Entsorgungsanlagen in der Bundesrepublik Deutschland verzichtet.

    Welche Gründe bewegten die Firma zu diesem Verzicht, und wie bewertet die zuständige Planfeststellungsbehörde diesen Vorgang?

14. Ein ungenanntes Firmenkonsortium wurde nach Darstellung des Gutachtens nach zehnjährigem Genehmigungsverfahren (S. 27f.) durch eine veränderte Marktsituation auf dem Sektor der Altölentsorgung zum Verzicht auf eine geplante Verbrennungsanlage bewogen.

    Wie bewertet die örtliche Planfeststellungsbehörde die Verfahrensdauer und den Gesamtkomplex dieses Verfahrens?

15. Die Firma Buchen (S. 28f.) wird durch die Regulierung der Abfallströme durch die zuständige Bezirksregierung angeblich an der Nutzung der jeweils technisch und preislich leistungsfähigsten Entsorgungsanlage gehindert.

    Trifft es zu, daß die jeweils technisch leistungsfähigste Anlage auch preislich die günstigste ist, und wie bewertet die zuständige Genehmigungsbehörde diesen Vorgang?

16. Ein Konzern der Nachrichtentechnik will laut Gutachten (S. 29) eine Abfallbehandlungsanlage nur dann errichten, wenn diese nicht der Planfeststellung unterliegt.

    Wie bewertet die Bundesregierung die Haltung des Konzerns, der sich offenbar dem regulären Verwaltungsverfahren zu entziehen gedenkt, und wie bewertet die örtliche Genehmigungsbehörde diesen Vorgang?

17. Laut Gutachten wurde dasselbe Unternehmen durch die zuständige Genehmigungsbehörde gehindert, Ofenausbruch zum Recycling in die Niederlande zu verbringen.

    Wie bewertet die Bundesregierung diesen Vorgang?

18. Laut Gutachten scheitert die Entwicklung von Verfahren zum Recycling von Bimsmehl an der Weigerung der zuständigen Behörden im Raum Krefeld, eine Transportgenehmigung zu erteilen.

    Wie beurteilt die zuständige Behörde diesen schwer glaubhaften Vorgang?

19. Die Realisierung eines Verfahrens zur Gewinnung von Ölen aus Kunststoffabfällen droht laut Gutachten (S. 30) an dem Genehmigungserfordernis der Anlage zu scheitern.

    Wie beurteilt die zuständige Behörde diesen Vorgang, und in welcher Weise unterscheidet sich dieses Genehmigungsverfahren einer Abfallbehandlungsanlage von allen anderen chemischen Anlagen, die nach BImSchG zu genehmigen sind?

20. Das System „Depobau" konnte laut Gutachten bisher nicht verwirklicht werden, weil eine Genehmigung fehlt.

    Wie bewertet die Bundesregierung einen solchen Vorwurf und die daraus abgeleitete Forderung nach Verminderung der Genehmigungszeiten für derartige umweltrelevante Anlagen auf zwei bis vier Jahre angesichts der aus dem Gutachten ablesbaren Vermutung, daß die Anbieterfirma bisher offenbar weder einen Standortvorschlag noch einen ernsthaften Interessenten für ihre Technologie vorweisen kann?

21. Die Firma Dow Chemical war laut Gutachten offenbar in der Lage, eine Reihe stoffspezifischer Abfallbehandlungsanlagen in Betrieb zu nehmen.

    Wie bewertet die Bundesregierung diese Tatsache angesichts der zuvor dargestellten angeblichen totalen Immobilität auf diesem Sektor?

Die in den Fragen 12 bis 21 angesprochenen Genehmigungsverfahren in bestimmten Einzelfällen fallen nicht in den Zuständigkeitsbereich der Bundesregierung. Die Bundesregierung verfügt daher nicht über nähere Informationen.

Im übrigen weise ich darauf hin, daß die Länder die hier einschlägigen Gesetze in eigener Verantwortung ausführen.

23. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß Gutachten zu komplexen wirtschaftlich-technischen und rechtlichen Fragestellungen grundsätzlich nur an solche Forschungsinstitute vergeben werden sollten, die über den entsprechenden Sachverstand verfügen und die Gewähr dafür bieten, bei ihrer Recherche alle verfügbaren Informationen – einschließlich der Kenntnisse der zuständigen Länderbehörden – zu nutzen?

Ja. Im übrigen siehe die Antwort zu Frage 2.

Druck: Thenée Druck KG, 5300 Bonn, Telefon 23 19 67
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56,5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51, Telefax (02 28) 36 12 75
ISSN 0722-8333